



## VOLUME 10-11, 2009

Verbi attributivi come determinanti verbali o come complementi di grado in cinese moderno Magda ABBIATI .....	3
Literary Arts And Ways of Korean Kinyō Vincenza D'URSO .....	25
Adozione di termini vernacolari nella letteratura <i>hindī</i> contemporanea Gian Giuseppe FILIPPI .....	51
The Historiography of Harbin and the Imagery of Inter-Ethnic Contact Mark GAMSÄ .....	63
Nuovi modi di rappresentazione della Cina e dei Cinesi nel cinema e nella narrativa occidentali Federico GRESELIN.....	81
Rethinking Imperial Impact and Autonomous History in Modern China: a Historiographical Survey Michael HAWKINS.....	103
Hollywood/Hong Kong: zone di transito Corrado NERI.....	117
Il “caso di zia Gong Li”: la pubblicità sociale cinese in bilico tra finalità opposte Giovanna PUPPIN .....	137
Governi di partito e nomine di alti funzionari nel Giappone Taishō Andrea REVELANT.....	155



## Recensioni

Hugh Richardson – David Snellgrove, *Tibet. Storia della tradizione, della letteratura e dell'arte* (Erberto LO BUE) .....175

Nicolas Standaert – Ad Dudink (Eds.), *Forgive Us Our Sins. Confession in Late Ming and Early Qing China* (Matteo NICOLINI- ZANI) .....178

Chen Zhi, *The Shaping of the Book of Songs* (Luca VANTAGGIATO) .....184

**Abstracts** .....193

**List of contributors** .....197

## GOVERNI DI PARTITO E NOMINE DI ALTI FUNZIONARI NEL GIAPPONE TAISHŌ

ANDREA REVELANT

Un aspetto particolarmente controverso della storia politica del Giappone del Novecento è costituito dalla problematica collocazione dei partiti nel fenomeno della “democrazia Taishō” (*Taishō demokurashii*).<sup>1</sup> Da un lato, l’azione svolta dai maggiori partiti dell’epoca affinché nel Paese si adottasse un sistema di governo parlamentare su modello britannico appare, sul piano dei rapporti istituzionali, come uno degli elementi più significativi di questo processo storico. La formazione di “governi di partito” (*seitō naikaku*), presieduti dal leader del partito di maggioranza della Camera bassa e ad essa legati da rapporto fiduciario, rappresentava infatti il superamento del consolidato sistema autocratico di “governo trascendente” (*chōzen naikaku*). Si definiva “trascendente” ogni esecutivo formato su iniziativa di una ristretta cerchia di consiglieri imperiali (i *genrō*), guidato da esponenti dell’alta burocrazia civile o delle forze armate, nel quale i ministri si riconoscevano responsabili unicamente verso il sovrano.<sup>2</sup> Si potrebbe dunque affermare che, in termini di rafforzamento del sistema parlamentare, la “democrazia Taishō” abbia raggiunto il culmine negli anni 1924-32: in questo periodo si alternarono con continuità al governo i due principali partiti, Rikken Seiyūkai e Kenseikai (riorganizzato come Rikken Minseitō nel 1927).

<sup>1</sup> Questa espressione è stata adottata dalla storiografia contemporanea per indicare, in contrapposizione al regime oligarchico caratteristico del periodo Meiji e alla stretta autoritaria del “fascismo Shōwa”, una fase di relativa affermazione in ambito politico, sociale e culturale di tendenze liberali e progressiste, manifestatesi soprattutto negli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale. Nella sua accezione più ampia, la “democrazia Taishō” abbraccia un periodo che va dal primo sino all’inizio del quarto decennio del Novecento, estendendosi dunque ben oltre i termini dell’era da cui prende nome (1912-26). Contrastanti posizioni circa la definizione di “democrazia Taishō” sono efficacemente sintetizzate in Matsuo Takayoshi, 1990, pp. 275-279.

<sup>2</sup> La prassi dei “governi trascendenti” era pienamente legittimata dalla Costituzione del 1889; questa non conteneva alcun accenno ai criteri di nomina e revoca dei ministri, dei quali si stabiliva soltanto la responsabilità nei confronti dell’imperatore (art. 55).

D'altra parte, però, rigorose ricerche storiche hanno evidenziato la limitata capacità di questi partiti di raccogliere le istanze progressiste espresse in quegli anni da una parte della società civile e di tradurle, una volta insediatosi al governo, in un programma di riforme d'ampio respiro.<sup>3</sup> I partiti, sorti e sviluppatisi quale espressione di un ristretto corpo elettorale (il suffragio generale maschile fu introdotto solamente nel 1925), continuarono a difendere gli interessi dei proprietari terrieri e del grande capitale *zaibatsu*, opponendosi invece a quelle forze "radicali" di cui temevano il potenziale destabilizzante, come i sindacati operai e il movimento socialista. Essi erano inoltre particolarmente vulnerabili alle pressioni dei gruppi di potere più conservatori (alta burocrazia civile e militare, nobiltà ereditaria), poiché si trovavano ad agire in un contesto istituzionale nel quale le forze armate godevano di ampia autonomia e notevoli poteri erano attribuiti a organi non rappresentativi, quali Camera dei Pari e Consiglio privato dell'imperatore. In conclusione, si può individuare proprio nelle politiche adottate dai governi del Seiyūkai e del Kenseikai uno dei fattori determinanti del fallimento della "democrazia Taishō" e della successiva degenerazione del sistema politico-istituzionale giapponese.

Indicativi di tale posizione ambivalente dei partiti sono i cambiamenti avvenuti gradualmente nelle loro relazioni con la burocrazia superiore. Sin verso la fine del periodo Meiji, questi rapporti furono caratterizzati da forte conflittualità a causa del susseguirsi di esecutivi "trascendenti". Poiché i dirigenti di partito erano in genere esclusi dal governo, esisteva una sostanziale continuità tra la carriera amministrativa e quella politica; viceversa, vigeva una netta separazione tra iscritti a partito e funzionari governativi. Da ciò deriva la definizione, già ricorrente nelle fonti d'epoca, di *kanryō seijika* (politico-burocrate) in opposizione a quella di *seitō seijika* (politico di partito).

In seguito, nonostante la formazione di governi che presentavano una sempre più marcata componente di partito, la prima tipologia di politico non scomparve a vantaggio della seconda. Il tormentato percorso che condusse Seiyūkai e Kenseikai al governo comportò infatti per questi lo scendere a compromessi con altre forze politiche non solo riguardo ai programmi, ma anche a fondamentali questioni organizzative. L'atto di fondazione stesso di entrambi i partiti costituisce l'esito di negoziati tra una parte dell'oligarchia "burocratica" e i quadri di partiti preesistenti, i quali accettarono di condividere le responsabilità direttive con ex alti funzionari.<sup>4</sup> Allo scopo di accrescere le proprie capacità di controllo

<sup>3</sup> Sul tema "partiti e democrazia", si possono qui ricordare Peter Duus, 1968; Ishigami Ryōhei, 1960; Itō Yukio, 1998; Kinbara Samon, 1973; Kindai Nihon kenkyūkai (a cura di), 1988; Masumi Junnosuke, 1968, 1979 (voll. 4, 5); Oka Yoshitake, 1969; Shinobu Seizaburō, 1952; Robert Scalapino, 1953; Yasuda Hiroshi, 1994.

<sup>4</sup> Il Seiyūkai fu fondato nel 1900 su iniziativa del *genrō* Itō Hirobumi e con il determinante contributo del Kenseitō (ex *Jiyūtō*). Il Kenseikai nacque nel 1916 dall'unione di due partiti minori al Rikken Dōshikai; questo, a sua volta, era sorto dalla fusione di parte del Rikken Kokumintō (ex *Shinpotō*) con il *Chūō kurabu*, avvenuta nel 1913 sotto l'egida del *genrō* Katsura Tarō.



sull'esecutivo, Seiyūkai e Kenseikai cercarono assiduamente nella burocrazia superiore dirigenti e sostenitori, cosicché l'iniziale dicotomia tra *kanryō* e *seitō seijika* fu superata con il diffondersi di figure ibride: ex funzionari iscritti a partito e divenuti parlamentari (eletti alla Camera bassa o nominati Pari per designazione governativa), oppure funzionari in carica che intrattenevano con un partito un rapporto di affiliazione informale.<sup>5</sup>

In questo articolo ci si limiterà a esporre nella parte conclusiva una breve valutazione sulle conseguenze del graduale avvicinamento verificatosi tra burocrazia e partiti; si tenterà, piuttosto, di esaminare una delle cause di questo processo, tra le più trascurate negli studi sulla "democrazia Taishō": si tratta della normativa sulle nomine dei funzionari civili, che dal 1899 rappresentava per i politici di partito un grave ostacolo all'accesso ad alte cariche governative.

### GERARCHIA E NOMINE DEI FUNZIONARI SUPERIORI

Nel Giappone moderno la posizione gerarchica di ogni funzionario statale, sia civile sia militare, era indicata dall'appartenenza a un ruolo ufficiale (*kantō*). I ruoli erano numerati in due sequenze distinte: una formava il livello *hannin*, ossia quello dei «funzionari subordinati» (*zokkan*); l'altra costituiva la classe dei «funzionari superiori» (*kōtōkan*), suddivisa tra il livello *sōnin* e il più alto livello *chokunin*. Questa classificazione era applicata in modo trasversale non solo ai diversi settori dell'apparato amministrativo e delle forze armate, ma anche alla magistratura e al servizio diplomatico e consolare, a indicare come ogni autorità ufficiale fosse emanazione del potere sovrano dell'imperatore.<sup>6</sup> La gerarchia presentava carattere onnicomprensivo anche in senso verticale: nell'esecutivo, essa includeva sia il personale tecnico e amministrativo dei vari dicasteri sia alte cariche politiche, a cominciare da quella di ministro. Nel più elevato dei tre ruoli *chokunin*, non numerato bensì denominato *shinnin*, figuravano le massime cariche dello Stato: ministri, membri del Consiglio privato, generali d'Armata e ammiragli di Squadra, i Capi di Stato Maggiore e il Presidente della Corte di Cassazione.

Per quanto riguarda i funzionari civili, una legislazione entrata in vigore tra 1884 e 1893 poneva precise condizioni all'accesso al livello *sōnin*. Il principale requisito per la prima nomina consisteva nel superamento di rigorosi esami di Stato, il cui contenuto variava secondo il settore scelto dal candidato: giudiziario (tutti i

<sup>5</sup> Vari casi individuali compongono un buon quadro generale del fenomeno in Masumi, cit., vol. 4, pp. 219-234.

<sup>6</sup> Il sistema di ruoli ufficiali, ispirato a quello adottato dalla Corte imperiale nel periodo Nara, fu elaborato nei suoi tratti fondamentali nel corso del primo ventennio Meiji. Vedi Hata Ikuhiko, 1983, pp. 63-66; Senzenki kanryō seidō kenkyūkai (a cura di), Hata Ikuhiko, 1981, p. 663; Taikakai (a cura di), 1970, vol. 1, pp. 663-664.

magistrati erano funzionari superiori), amministrativo o diplomatico-consolare. Modellati sul sistema prussiano, gli esami richiedevano in ogni caso un'accurata preparazione in più materie legali; essi fornirono una soluzione razionale al problema della selezione di un elevato numero di aspiranti funzionari superiori.<sup>7</sup>

La nuova normativa sulle nomine ebbe invece inizialmente un impatto limitato a livello *chokunin*, poiché la qualifica fornita dagli esami era richiesta per il solo settore giudiziario. Negli altri casi, sebbene fosse comune ottenere una carica *chokunin* per promozione dal più alto ruolo *sōnin*, il governo conservava la facoltà di effettuare delle nomine discrezionali. Questa assenza di vincoli formali appare giustificata dal rilevante peso politico di molte posizioni *chokunin*, quali viceministro o Governatore di una Provincia, nonché naturalmente di tutte le cariche *shinnin*.

La flessibilità dei criteri di nomina degli alti funzionari divenne però motivo di allarme tra i fautori della dottrina della "trascendenza" non appena l'oligarchia, per placare l'opposizione parlamentare, cominciò a consentire ai dirigenti dei maggiori partiti di partecipare all'esecutivo. Furono in particolare le sostituzioni effettuate dal governo Ōkuma nel 1898 e gli sforzi da esso compiuti per riformare il sistema amministrativo a indurre il successivo governo, presieduto dal *genrō* Yamagata Aritomo, ad attuare un'importante revisione del «Decreto sulle nomine dei funzionari civili» (*Bunkan nin'yōrei*) emanato nel 1893. La principale modifica apportata a tale decreto consistette nell'applicare alle cariche amministrative *chokunin*, escluse quelle di ruolo *shinnin*, dei requisiti per la nomina analoghi a quelli già vigenti a livello *sōnin*. Il governo motivò la decisione in questo modo:

I funzionari governativi (*gyōseikan*) si dividono nelle tre grandi categorie seguenti: i ministri di Stato, incaricati di condurre gli affari politici assistendo l'imperatore; i funzionari governativi superiori, i quali applicano le leggi in osservanza delle stesse; i funzionari *hannin*, i quali sotto la guida dei funzionari superiori si occupano dei diversi affari amministrativi. I ministri di Stato, incaricati di partecipare alla pianificazione degli affari politici assistendo l'imperatore, svolgono il proprio compito per diretta investitura da parte del sovrano; conseguentemente, non è opportuno discutere di loro nomine e destituzioni in base a una normativa determinata. I funzionari superiori e i loro subordinati non debbono essere invece in alcun modo interessati da mutamenti congiunturali o dalla sostituzione dei ministri di Stato. Ciò nonostante, in occasione di passaggi di governo, che certamente avverranno in futuro con frequenza, si manifesta il vizio di sostituire ogni volta i funzionari governativi; in ragione di ciò, l'amministrazione perde il suo carattere equanime e libero da pressioni, finendo col divenire partigiana, volta a interessi privati. Pertanto, se i funzionari governativi non si terranno al di fuori

---

<sup>7</sup> Parziali esenzioni dalle prove erano concesse a persone provviste di particolari qualifiche. Esisteva inoltre un sistema di "nomine per selezione" e di "nomine speciali", di cui si dirà più avanti. Queste eccezioni non intaccavano però l'efficacia complessiva del sistema d'esami. La storia degli esami superiori, argomento scarsamente trattato dagli studiosi giapponesi, è ricostruita in Robert M. Spaulding, 1967. Vedi anche Hata, cit., pp. 16-23, 84-106. Informazioni essenziali in Senzenki kanryō seidō kenkyūkai (a cura di), Hata, cit., pp. 665-666.



dell'arena politica, imparziali e apartitici, non sarà possibile sperare nell'equanimità dell'amministrazione.<sup>8</sup>

L'intervento del governo Yamagata poggiava su un'interpretazione restrittiva del concetto di *seimukan*, ossia di funzionario con responsabilità politiche. Si riconoscevano ufficialmente come tali i soli funzionari *shinnin* (i ministri); a tutti gli altri si attribuiva invece il ruolo di *jimukan*, cioè di personale con mansioni puramente amministrative. In tal modo risultava giustificata la scelta di estendere alla gran parte del livello *chokunin* dei criteri di nomina che di fatto penalizzavano fortemente i politici di partito. Nel governo, l'accesso a ogni carica *chokunin*, eccettuata quella di ministro, fu riservato a persone appartenenti alle seguenti categorie:<sup>9</sup>

- 1) Già funzionario superiore di terzo ruolo (il più alto ruolo *sōnin*). Ciò presupponeva una carriera *sōnin* di almeno otto anni, poiché il primo incarico non poteva superare il sesto ruolo e due anni erano il tempo minimo richiesto per la promozione da ogni ruolo *sōnin* al successivo.<sup>10</sup>
- 2) Già funzionario *chokunin* per almeno un anno (due anni se procuratore).
- 3) Già funzionario *chokunin* (senza limitazioni riguardo al periodo minimo di servizio) e in possesso del certificato di superamento degli «esami superiori per funzionari civili» (*bunkan kōtō shiken*, validi per il settore amministrativo).

In determinati casi, oltre a quello dei procuratori, era consentito il trasferimento al settore amministrativo di funzionari *chokunin* provvisti di esperienza in un altro settore. Tale passaggio era però circoscritto a un ambito preciso (ad esempio, un giudice o ex giudice poteva accedere unicamente al ministero della Giustizia);<sup>11</sup> successivi trasferimenti in ambito diverso erano vietati, a meno che la persona in questione non superasse nel frattempo gli «esami superiori per funzionari civili».<sup>12</sup>

Nel 1899, quando il governo Yamagata emanò il nuovo decreto sulle nomine, nessun dirigente di partito poteva soddisfare le condizioni sopra elencate. Coloro che avevano preso parte a precedenti esecutivi in qualità di funzionari *chokunin* non erano rimasti in carica per un periodo sufficiente a ottenere un'ulteriore nomina ed era poco probabile che essi affrontassero in seguito gli studi specialistici

<sup>8</sup> Dal documento esplicativo (*riyūsho*) sulla revisione del «Decreto sulle nomine dei funzionari civili». Citato in Taikakai (a cura di), cit., vol. 1, pp. 607-608.

<sup>9</sup> Decreto imperiale (d'ora in poi indicato come d.i.) 61 del 28/3/1899, art. 1, c. 1. Dove non specificato nel testo, il riferimento è a funzionari del settore amministrativo. Per funzionario *chokunin*, s'intende d'ora in poi funzionario di primo o secondo ruolo superiore.

<sup>10</sup> Come stabilito nel «Decreto sui ruoli e sugli stipendi dei funzionari superiori», art. 7 e 8 (*Kōtōkan kantō hōkyūrei*, ultima revisione precedente: d.i. 96 del 14/11/1892).

<sup>11</sup> D.i. 61 del 28/3/1899, art. 1, c. 2-4.

<sup>12</sup> C.s., art. 7.

necessari a superare gli esami di Stato.<sup>13</sup> Qualora in futuro fosse formato un “governo di partito”, la partecipazione effettiva di esponenti di partito sarebbe stata limitata ai ministri e ai loro segretari particolari (questi erano funzionari *sōnin*, esenti dalla regolare normativa sulle nomine in considerazione del carattere confidenziale dei loro compiti). Un simile impedimento avrebbe gravemente compromesso la capacità dei partiti di controllare l'amministrazione. Si consideri anche che i partiti ammessi al governo dai *genrō* si erano trovati in difficoltà nel gestire i rapporti con la burocrazia quando non esistevano ancora formali restrizioni alla scelta dei funzionari *chokunin*. Wakatsuki Reijirō così ricorda l'arrivo di alcuni membri del Kenseitō (il partito di Ōkuma Shigenobu al governo nel 1898) nel dicastero in cui egli all'epoca prestava servizio:<sup>14</sup>

[...] allora Matsuda [Masahisa] entrò come ministro delle Finanze. Poi il tale Kurihara Ryōichi consigliere *chokunin*, il segretario particolare Sakurai Takashi: arrivarono questi tre. Tra quelli del ministero delle Finanze Soeda [Juichi, funzionario di carriera] divenne viceministro, mentre tutti gli altri erano là da prima. [...] Dunque c'erano questi tre amabili signori, ma di qualsiasi questione non capivano nulla. [...] Benché si dica che il ministro deve persino scrivere le leggi ciò è impossibile, perciò le scrivono i *jimukan*; poi sul da farsi tutti i subordinati decidono e dicono «faccia così», quindi anche se un membro di partito diventa ministro e arriva non si capisce cosa sia venuto a fare. Se da un partito viene un ministro e vuole svolgere a dovere l'amministrazione, allora deve dire «questa è la mia politica, perciò fate così». Ma anche se porta con sé un consigliere *chokunin*, un segretario particolare e basta, non è in grado di far nulla. Per quanto si dica, tra i funzionari ci sono comunque persone che, oltre ad aver ricevuto un'educazione a livello superiore, per esperienza sanno che «questo è un punto difficile, qui non è così» nell'affrontare la realtà. A venire da soli in un posto del genere non si conclude nulla.<sup>15</sup>

La revisione dei criteri di nomina dei funzionari *chokunin* effettuata nel 1899 suscitò vive proteste da parte di quei partiti che aspiravano al governo. Il Primo ministro Yamagata dimostrò una certa disponibilità al compromesso, consentendo al ripristino della “nomina libera” (*jiyū nin'yō*, espressione non ufficiale riferita a posizioni *chokunin* svincolate dalla normativa regolare) per la carica di segretario

<sup>13</sup> Va anche ricordato che il superamento degli esami non determinava di per sé l'assegnazione di un incarico; esso dava soltanto diritto a essere presi in considerazione per una nomina.

<sup>14</sup> Wakatsuki era a quel tempo funzionario superiore di quinto ruolo. Dopo aver percorso una brillante carriera di *kanryō seijika* (viceministro delle Finanze nel primo governo Saionji e nel secondo governo Katsura, ministro del medesimo dicastero nel terzo governo Katsura; Pari dal 1911), partecipò alla fondazione del Rikken Dōshikai. In veste di dirigente di partito rivestì quindi cariche politiche al più alto livello (ministro delle Finanze nel secondo governo Ōkuma, dell'Interno nel primo e nel secondo governo Katō, due volte Primo ministro tra 1926 e 1931; capo della delegazione giapponese alla Conferenza di Londra del 1930).

<sup>15</sup> Hirose Yoshihiro (a cura di), Wakatsuki Reijirō, 1999, pp. 49-52 (intervista inedita del 4/7/1940).





generale del Consiglio dei ministri (Naikaku shokikanchō). Oltre a ciò, i risultati conseguiti dai partiti furono nel complesso modesti.<sup>16</sup>

Nei decenni successivi, i politici di partito tentarono a più riprese di ricondurre a regole meno rigide il sistema di nomina dei funzionari superiori, ma alle riforme si frapposero due ostacoli di natura istituzionale. La prima difficoltà derivava dal fatto che il potere di legiferare in materia di organizzazione della burocrazia rientrava tra le prerogative dell'imperatore (art. 10 della Costituzione). Di conseguenza, i meccanismi che regolavano la carriera dei funzionari erano determinati non per mezzo di leggi approvate dalle Camere, bensì di decreti imperiali (*choku-rei*) controfirmati da uno o più ministri proponenti (in ogni caso dal Primo ministro).<sup>17</sup> Solo un partito capace di assumere saldamente la direzione del governo avrebbe dunque potuto attuare una revisione.

Un ulteriore e più grave ostacolo alla riforma sorse nel 1900, quando Yamagata indusse il sovrano a emanare un «ordine imperiale» (*gosatasho*) che limitava il potere d'iniziativa legislativa del governo. Si stabilì che ogni futura modifica ad alcuni importanti decreti, tra i quali il «Decreto sulle nomine dei funzionari civili», dovesse essere sottoposta all'esame del Consiglio Privato.<sup>18</sup> È noto che il Consiglio privato, l'organo responsabile per i giudizi di costituzionalità delle leggi, rimase sempre un'istituzione indifferente, se non più spesso ostile, alle richieste dei partiti politici.<sup>19</sup> I suoi membri, nominati a vita dall'imperatore su indicazione dei *genrō* e del Presidente dello stesso Consiglio privato, erano scelti in massima parte tra ex funzionari di carriera che avevano già rivestito importanti cariche *chokunin* o *shinnin*.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> In ogni dicastero, alcune funzioni del viceministro furono trasferite al Direttore della segreteria del ministro (*daijin kanbōchō*), carica a "nomina libera" di nuova creazione. Contemporaneamente fu però abolita la carica di *san'yokan* (una sorta di sottosegretario parlamentare), istituita dal governo Ōkuma nel 1898. La posizione di Direttore della segreteria del ministro fu poi soppressa dal primo governo Katsura. D.i. 161 e 162 del 27/4/1900; 208 del 5/12/1903.

<sup>17</sup> Tra i decreti emanati dall'imperatore, solo quelli relativi a provvedimenti straordinari d'emergenza richiedevano la successiva approvazione delle Camere (art. 8 della Costituzione).

<sup>18</sup> Un *gosatasho* non possedeva, a rigore, efficacia di norma giuridica; di fatto esso era però vincolante quanto un decreto e ben più difficile da emendare. Vedi il commento di Spaulding, cit., pp. 117-120. La lista delle materie di nuova competenza del Consiglio privato è riportata in Morohashi Noboru, 1964, p. 27.

<sup>19</sup> Diversi aspetti della storia del Consiglio privato sono trattati in Fukai Eigo, 1953; Masuda Tomoko, 1984; Morohashi, cit. Fukai fu membro del Consiglio negli anni 1938-45, mentre Morohashi ne fu segretario (1939-46) e ultimo segretario generale (1946-47).

<sup>20</sup> Per la cronologia completa delle nomine vedi Tōyama Shigeki, Adachi Shizuko, 1961, pp. 108-112. Anche i ministri in carica partecipavano alle deliberazioni del Consiglio, ma il loro numero complessivo era per regolamento inferiore a quello dei membri permanenti. Essi perciò non raggiungevano insieme la maggioranza relativa necessaria a determinare l'esito di una votazione.

## LA RIFORMA DEL GOVERNO HARA

La revisione della normativa sulle nomine proposta dal governo Hara nel 1919 si segnala, tra quelle promosse dai maggiori partiti, per ampiezza e incisività. Hara Takashi, ex funzionario (viceministro degli Esteri nel 1895-96) e Presidente del Seiyūkai dal 1914, guidava un esecutivo formato in prevalenza da figure di spicco di questo partito.<sup>21</sup> Alla Camera bassa il governo godeva del sostegno di una solida maggioranza, poi divenuta assoluta con le elezioni del maggio 1920; mentre i rapporti con la Camera dei Pari si erano fatti meno conflittuali grazie all'accorta strategia di alleanze perseguita dal premier (suggellata, all'indomani del successo elettorale, dalla nomina del conte Ōki Enkichichi a ministro della Giustizia). Inoltre, Hara era riuscito a guadagnarsi la stima e la fiducia del più influente tra i *genrō* superstiti, Yamagata, il quale da lungo tempo rivestiva la carica di Presidente del Consiglio privato. Il momento era propizio a una riforma del sistema di nomina dei funzionari ancor più ambiziosa di quella intrapresa nel 1913.<sup>22</sup> Già nel 1918, pochi giorni dopo l'insediamento del governo, Hara aveva saggiato la disponibilità di Yamagata a collaborare, ottenendone in risposta segnali incoraggianti.<sup>23</sup>

La proposta governativa fu sottoposta al Consiglio privato nella debita forma di «consultazione imperiale» (*goshijun*) alla fine del giugno 1919, ma i negoziati veri e propri iniziarono nel novembre dello stesso anno. Fu prima necessario formare all'interno del Consiglio un'apposita commissione; questa avrebbe poi presentato agli altri consiglieri un rapporto finale, sulla base del quale il Consiglio avrebbe deliberato in seduta plenaria.<sup>24</sup> Itō Miyoji fu scelto quale Presidente della commis-

---

<sup>21</sup> Non erano iscritti al Seiyūkai i ministri degli Esteri (un diplomatico), dell'Esercito e della Marina (due alti ufficiali, come prescritto da regolamento). Il fatto che Hara fosse il leader del partito di maggioranza fu un fattore decisivo della sua nomina a Primo ministro. Va tuttavia notato che la nomina, come di consueto, fu concordata tra i *genrō* e i loro più stretti collaboratori per mezzo di consultazioni segrete.

<sup>22</sup> In quell'anno Hara, sfruttando la vittoria sul blocco oligarchico riportata dal Seiyūkai al termine della «crisi politica Taishō» (*Taishō seihen*), strappò al Consiglio privato il consenso a diverse «nomine libere» (d.i. 262 del 1/8/1913). Ma tra queste, in seguito a un opposto intervento del successivo governo Ōkuma, rimase valida solo quella a Direttore generale dell'Ufficio legislativo del governo (*Hōsei kyokuchōkan*). In compenso, il medesimo governo Ōkuma abolì la carica di consigliere *chokunin* e pose alle dipendenze di ogni ministro due sottosegretari a «nomina libera» (*sanseikan* e *fuku sanseikan*), i cui compiti ufficiali si limitavano però alla gestione delle «relazioni con il Parlamento imperiale». D.i. 207, 218 del 6/10/1914. Anche l'istituzione di cariche comuni ai vari dicasteri rientrava tra le materie divenute nel 1900 di competenza del Consiglio privato.

<sup>23</sup> Matsumoto Gōkichi riferisce nel proprio diario del colloquio svoltosi sull'argomento tra Yamagata e Mizuno Rentarō in data 8/10/1918. Ōka Yoshitake, Hayashi Shigeru (a cura di), 1993, pp. 33-34.

<sup>24</sup> La procedura è spiegata in Fukai, cit., pp. 9-10; Morohashi, cit., pp. 45-46. Il testo della proposta governativa e gli emendamenti ad essa apportati dalla commissione sono esposti in sintesi da Morohashi, cit., pp. 166-170. Su questa revisione, cfr. l'analisi di Masumi, cit., vol. 4 pp. 234-237; Shinobu, cit., vol. 4, pp. 1038-1041.



sione, mentre Hara avrebbe partecipato alle sedute in veste di rappresentante del governo.<sup>25</sup> Hara così registra nel suo diario l'inizio dei lavori:

L'attuale situazione richiede una ventata d'aria nuova negli ambienti burocratici. Pur volendo collocare la persona adatta al posto adatto, si è ostacolati dalla normativa sulle nomine; perciò, le persone capaci abbandonano la carriera burocratica e passano al settore privato. Data questa situazione, ci si propone di estendere l'ambito delle nomine libere e delle nomine speciali, senza demolire i fondamenti del Decreto sulle nomine [...]. Si pensa che ciò non soddisferà l'opinione pubblica, ma ritengo che attualmente sia sufficiente limitarsi a simili provvedimenti. Questo, in sostanza, è quanto da me spiegato.<sup>26</sup>

Le richieste del governo si articolavano intorno a due nodi principali.<sup>27</sup>

A) “Nomine libere”. Da aggiungere a quelle già consentite: viceministro (jikan), Direttore generale del Dipartimento per la Sicurezza (Keiho kyokuchō, responsabile per gli affari di polizia a livello nazionale), Sovrintendente generale della Polizia metropolitana di Tōkyō (Keishi sōkan), segretario generale della Camera dei Rappresentanti / della Camera dei Pari (Shūgiin/Kizokuin shokikanchō), consigliere (sanjikan), Direttore generale del Dipartimento per le Colonie (Takushoku kyokuchōkan).

Queste, eccettuata l'ultima, erano le medesime cariche *chokunin* per cui Hara aveva ottenuto la “nomina libera” nel 1913.<sup>28</sup> Relativamente ai consiglieri, si propose la nomina libera per coloro che rivestivano tale carica non solo a livello *chokunin*, ma anche a livello *sōnin*. L'importanza politica dei consiglieri risiedeva in primo luogo nei loro compiti di redazione di decreti e di disegni di legge. Quanto ai due incarichi nel settore della pubblica sicurezza, si ricordi che all'epoca alla polizia erano attribuiti estesi poteri in materia di sorveglianza e repressione di movimenti e associazioni politiche (attività definite di *kōtō keisatsu*, polizia superiore).

B) “Nomine speciali” (*tokubetsu nin'yō*). Questa espressione si riferiva in origine a determinate cariche *sōnin* nel servizio amministrativo e in quello consolare, accessibili tramite «selezione» (*senkō*) anche a coloro che non avevano superato gli esami superiori. La «selezione», ossia l'accertamento di qualifiche particolari da parte della commissione per gli esami superiori, era la procedura regolarmente impiegata ad ogni livello nella nomina di insegnanti, di tecnici e di coloro che svol-

<sup>25</sup> Itō era all'epoca membro della commissione governativa straordinaria per le relazioni con l'estero (rinji gaikō chōsakai). Ex funzionario superiore, aveva partecipato alla stesura della Costituzione Meiji. Fu ministro dell'Agricoltura e del Commercio nel terzo governo Itō. Pari 1890-91, 1894-99. Consigliere privato 1899-1934.

<sup>26</sup> Hara Keiichirō (a cura di), 1950, vol. 8, p. 384 (10/11/1919). Volume d'ora in poi citato come «Hara».

<sup>27</sup> Per brevità, si tratterà qui unicamente del settore amministrativo, omettendo le richieste relative al servizio diplomatico e alla magistratura.

<sup>28</sup> I viceministri dell'Esercito e della Marina non erano compresi nella lista del 1913. Non sarebbe stato comunque possibile effettuare delle nomine veramente “libere”, poiché l'incarico era riservato a ufficiali militari.

gevano funzioni amministrative che comportavano «particolari conoscenze o abilità tecniche».<sup>29</sup> Applicata invece al sistema di “nomine speciali” nel settore amministrativo, la «selezione» rappresentava principalmente un mezzo per consentire a funzionari subordinati provvisti di adeguata esperienza di fare carriera a livello *sōnin* in un ambito circoscritto.<sup>30</sup>

Il decreto sulle nomine del 1899 poneva il superamento degli esami superiori quale condizione per il trasferimento da una carica ottenuta per «selezione» o grazie a «norme particolari» (dunque non solo per nomina “speciale”, ma anche “libera”) a un'altra soggetta alla regolare normativa; il periodo trascorso ricoprendo una carica del primo tipo non era inoltre computabile nell'anzianità di servizio richiesta, a coloro che non avevano superato gli esami, per la nomina a incarichi “regolari”.<sup>31</sup>

La proposta presentata da Hara nel 1919 rivoluzionava il concetto di «selezione», poiché ne prevedeva l'impiego *generalizzato* nelle nomine a posizioni amministrative *sōnin* o *chokunin*, con alcune eccezioni (la più rilevante era quella dei Governatori provinciali). In questo modo, il sistema di nomina “speciale” si sarebbe improvvisamente espanso a danno di quello fondato sugli esami di Stato. La «selezione», concepita come canale d'accesso a nomine “tecniche”, avrebbe potuto essere trasformata in uno strumento per effettuare nomine politiche.

La commissione presieduta da Itō assunse sin dall'inizio delle trattative un atteggiamento assai critico nei confronti del governo, soprattutto in merito alla questione delle nomine per «selezione». Hara riteneva che Itō fosse il principale responsabile di tale opposizione:

[...] ho saputo [tramite Yokota Sennosuke, dirigente del Seiyūkai divenuto per “nomina libera” Direttore generale dell'Ufficio legislativo] che nel complesso non c'è grossa opposizione verso la proposta del governo, anzi riguardo al passaggio di vari punti sono in molti a esprimere parere favorevole. È solo Itō, come Presidente della commissione, a causare di proposito fastidi.

Ho fatto visita a Itō. [...] Respingere completamente, senza rifletterci, il tentativo di effettuare le nomine dei funzionari *chokunin* mediante selezione e approvare soltanto alcuni punti della proposta sulle nomine libere non è cosa di cui il governo possa assumersi la responsabilità. Se ci saranno interrogazioni in Parlamento o in altra sede, non si potrà far altro che dichiarare di essere stati ostacolati dal Consiglio privato. Questa però non è minimamente un'eventualità auspicata dal governo. Perciò, un conto sono i dettagli, ma è necessario che la parte principale della proposta governativa sia approvata. A questo punto

<sup>29</sup> D.i. 61 del 28/3/1899, articoli 4, 5.

<sup>30</sup> Ad es. nella polizia o nell'amministrazione locale. Vedi Taikakai (a cura di), cit., vol. 2, pp. 617-19.

<sup>31</sup> D.i. 61 del 28/3/1899, articoli 1-3, 7. Con la revisione del 1913 (d.i. 261 del 31/7, art. 3) fu ammessa la nomina per «selezione» a cariche *chokunin* di chiunque avesse per almeno due anni già prestato servizio a tale livello o nel più alto ruolo *sōnin*, *eccettuati* coloro che avevano rivestito cariche a “nomina libera”. I politici di partito non trassero perciò alcun vantaggio da questa modifica.



Itō, come al solito, ha addotto varie giustificazioni in tono affabile, ma io sono rimasto irremovibile nelle mie affermazioni.<sup>32</sup>

Dopo aver deciso con gli altri ministri di «chiedere assolutamente il passaggio della proposta iniziale» e ripetuto a Itō di «non poter minimamente scendere a compromessi», Hara contattò separatamente diversi consiglieri, cercandone il sostegno (16-18, 22, 25/12/1919).

Ma alla seduta del 26 dicembre, risultò chiaro che la commissione non aveva ceduto alle pressioni del governo:

Ho spiegato in dettaglio che, sebbene vi sia anche chi sostiene la completa abrogazione del Decreto sulle nomine, allo stato attuale è necessario innanzitutto renderlo meno rigido in alcune parti. Dato che nell'opinione pubblica si trova persino chi arriva a rivendicare il suffragio universale, non è affatto opportuno per l'amministrazione che l'accesso alle nomine burocratiche resti così com'è adesso. Dopo aver affermato che ogni commissario deve compiere una riflessione politica su quanto sia necessario che la revisione avvenga secondo la proposta iniziale, per scrupolo ho domandato ancora per quale motivo la commissione si opponga alla nomina mediante selezione di funzionari di ruolo *chokunin*. Nessuno tra i commissari ha risposto. Finalmente Ichiki Kitokurō<sup>33</sup> ha espresso il proprio parere a titolo individuale, ma senza venire al dunque.

Alla fine ha concluso dicendo che la selezione manca di criteri fissi, ma era evidente che si trattava di una spiegazione improvvisata. Insomma, è chiaro che, quanto a pensieri inespressi, essi non temono altro che siano nominati degli esponenti di partito, ma poiché ciò non può essere il motivo dichiarato [della loro opposizione alla proposta governativa], si trovano in difficoltà nel difendere la propria posizione. (Hara, pag. 441)

Il mattino dello stesso giorno, Yokota aveva fatto visita a Yamagata. Hara non era soddisfatto dell'esito di questo incontro:

A quanto dice, Yamagata all'inizio era apparso estremamente scontento, ma [Yokota] gli ha spiegato a sufficienza la necessità [della riforma], e finalmente egli ha compreso. Però, come pensavo, ciò basta a capire che non solo, com'è logico, il suo impegno a favore dell'approvazione [della proposta governativa] è dubbio, ma anche che le mie supposizioni non erano errate: l'origine del dissenso sta in Yamagata. (Hara, pag. 441)

Nel mese seguente si registrarono alcuni progressi nei negoziati: la commissione decise di «consentire alla nomina libera dei viceministri, ma di limitarla ai *chokunin* per i consiglieri.» Rimase però «immutata l'opposizione alla nomina mediante selezione dei vari funzionari *chokunin* presso il governo centrale.» (Hara, p. 452 (9/1/1920)). Il governo dovette presentare una proposta emendata (13 gennaio), cui

<sup>32</sup> Hara, pp. 429-430 (15/12/1919). Vedi anche le voci del 12 novembre e dell'11 dicembre.

<sup>33</sup> Ex funzionario superiore e professore di diritto costituzionale all'Università imperiale di Tōkyō. Ministro dell'Istruzione, poi dell'Interno nel secondo governo Ōkuma. Pari 1900-17, membro del Consiglio privato 1917-24, suo Presidente dal 1924 al 1925. Ministro della Casa imperiale 1925-33.

la commissione apportò ulteriori modifiche (17 gennaio). A questo punto Hara si appellò a Yamagata attraverso Yokota e il generale Tanaka Giichi, ministro dell'Esercito (24 gennaio).<sup>34</sup> Yamagata promise che sarebbe intervenuto in appoggio del governo, cosa che Hara stesso volle comunicare a Itō tramite Yokota (26, 27 gennaio). Hara incontrò quindi più volte il vicepresidente del Consiglio privato Kiyoura Keigo;<sup>35</sup> questi fornì rassicurazioni, cui Hara diede scarso credito, circa l'impegno assunto dal Consiglio e da Yamagata per giungere a un accordo (30 gennaio, 2 febbraio, 5 marzo). Hara in persona si recò da Yamagata, ma la visita non valse a superare la situazione di stallo (26 marzo). All'inizio di aprile ogni margine di trattativa sembrava esaurito:

Ho fatto visita a Itō Miyoji [...]. Riguardo al Decreto sulle nomine, ho preso atto del fatto che le opinioni del governo e della commissione sono divergenti, che non sono possibili progressi [nei negoziati], e che lasciare che i giorni passino invano non è di vantaggio allo Stato. Ho detto che perciò, nonostante il governo dissenta, se la commissione non intende discostarsi dalla propria posizione non resta che presentare alla seduta [plenaria] un rapporto di tale tenore e attenersi alle decisioni del Consiglio. (Hara, pp. 521-522 (5/4/1920))

Il 12 maggio 1920 il Consiglio privato approvò la seguente revisione.

A) "Nomine libere". Furono accolte tutte le richieste del governo, tranne quella riguardante i consiglieri *sōnin*. Tuttavia, il potere di nomina "libera" nei due dicasteri militari rimase puramente nominale. Furono inoltre aboliti i posti di sanseikan e di fuku sanseikan (vedi nota 22), rimasti vacanti sin dal precedente governo.<sup>36</sup>

B) "Nomine speciali". Il Consiglio privato, difendendo strenuamente il sistema d'esami superiori, respinse quasi del tutto l'iniziale proposta governativa. A livello *chokunin* la nomina per «selezione» di persone prive di adeguata esperienza nella burocrazia fu consentita solo per quattordici cariche, concentrate per lo più nel settore delle attività produttive (acciaierie, monopoli di Stato, ecc.).<sup>37</sup> A livello *sōnin* i cambiamenti furono politicamente irrilevanti: cinque anni di servizio nella fascia superiore *hannin* furono stabiliti quale requisito generale per sostenere la «selezione» per una settantina di cariche.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Tanaka, uno degli ufficiali favoriti da Yamagata, divenne in seguito Presidente del Seiyūkai (1925-29), premier e ministro degli Esteri (1927-29). Fu nominato Pari nel 1926.

<sup>35</sup> Ex funzionario superiore, più volte ministro (Giustizia, Agricoltura e Commercio, Interno) tra 1896 e 1906. Nel 1922 successe a Yamagata alla presidenza del Consiglio privato. Primo ministro nel 1924.

<sup>36</sup> D.i. 162, 143 del 15/5/1920.

<sup>37</sup> D.i. 159 del 15/5/1920.

<sup>38</sup> D.i. 160 del 15/5/1920.



## SOSTITUZIONI POLITICHE

Sebbene la riforma del sistema di nomine per «selezione» fosse sostanzialmente fallita, il governo Hara aveva ottenuto cospicue concessioni in materia di “nomine libere”. In quest’ambito, la normativa rimase favorevole ai partiti per oltre un decennio.<sup>39</sup> I funzionari che rivestivano cariche a “nomina libera” furono sostituiti con regolarità ad ogni avvicinarsi del Seiyūkai e del Kenseikai-Minseitō all’esecutivo. Simili sostituzioni in corrispondenza di passaggi di governo, tuttavia, costituivano una prassi affermata già al tempo in cui quelle nomine erano riservate a funzionari di carriera.<sup>40</sup> Sarebbe ragionevole supporre che la revisione del 1920 determinasse non tanto una maggiore frequenza delle sostituzioni, quanto piuttosto una più ampia assegnazione di incarichi a politici che non provenivano dalla burocrazia. Eppure, le cariche rese accessibili per “nomina libera” continuarono a essere ricoperte in buona parte da persone che avevano prestato servizio nei ruoli superiori occupando posizioni “regolari”.<sup>41</sup> Nel caso degli Uffici di polizia, del Dipartimento per gli Affari coloniali e del segretariato delle Camere, non fu effettuata neppure una volta una nomina di persona priva delle regolari qualifiche. Va inoltre notato che la nomina a Governatore provinciale, nonostante il suo indiscutibile valore politico, rimase ininterrottamente vincolata alla regolare normativa.<sup>42</sup>

Sulla base di questi dati, si può affermare che lo sforzo compiuto dai partiti per imporre la propria autorità sulla burocrazia non si concentrò in modo costante sulla revisione dei criteri di nomina dei funzionari. Piuttosto che affrontare estenuanti trattative con il Consiglio privato o sfruttare ogni occasione di “nomina libera” per accedere ad alte cariche governative, i dirigenti di partito perseguirono una strategia di graduale assimilazione della burocrazia. In altri termini, Seiyūkai e Kenseikai non si limitarono a immettere propri membri nei ruoli *chokunin*: essi si impegnarono ancor più nell’operazione inversa, ossia persuadere i funzionari a unirsi al partito. Questa tendenza può essere notata, ad esempio, considerando in che modo la revisione del 1920 fu effettivamente attuata dal

<sup>39</sup> Nel 1924 il governo Katō separò la carica di viceministro in due: ad una, accessibile per nomina “regolare”, rimasero le funzioni amministrative (*jikan*); all’altra, aperta a “nomina libera”, furono trasferite quelle politiche e il compito di assistere il ministro nelle relazioni con il Parlamento (*seimu jikan*). Per una guida sintetica alle variazioni del sistema di “nomine libere”, vedi Morohashi, cit., pp. 148-149; Spaulding, cit., pp. 366-368.

<sup>40</sup> Vedi le tav. cronologiche in *Senzenki kanryō seidō kenkyūkai* (a cura di), Hata, cit., p. 285 e sgg.

<sup>41</sup> Ad es., nel periodo 1924-32 (governi Katō-Inukai) sette persone furono nominate in successione Direttore generale dell’Ufficio legislativo. Di queste, quattro erano membri della Camera bassa, tre provenivano dalla burocrazia.

<sup>42</sup> La proposta di rendere elettiva la carica di Governatore fu dibattuta in particolare al tempo del governo Tanaka. Vedi la quarta sezione di *Chihō seido no kako narabini genzai ni okeru shomondai* (Questioni passate e presenti del sistema di amministrazione locale), in Mizuno Rentarō, 1930, pp. 270-282; ripubblicato in Matsunami Niichirō (a cura di), Mizuno Rentarō, 1937, pp. 222-233. Vedi anche Taikakai (a cura di), cit., vol. 2, pp. 337-339.

governo Hara. Sebbene i posti di consigliere *chokunin* fossero assegnati a esponenti del Seiyūkai,<sup>43</sup> coloro che occupavano le altre cariche per cui era stata appena decretata la “nomina libera” non furono sostituiti. Alcuni alti funzionari, a cominciare dal viceministro dell’Interno Kobashi Ichita, si presentarono invece alle elezioni per la Camera bassa come candidati del Seiyūkai, conservando il loro incarico ufficiale una volta eletti.<sup>44</sup> Un partito, una volta assunto il governo, disponeva di vari mezzi utili a procurare attiva cooperazione da parte della burocrazia. Era possibile allettare i funzionari con la prospettiva di promozioni *chokunin* e di una seconda carriera in politica o nel mondo degli affari;<sup>45</sup> allo stesso tempo, ed è questo l’aspetto su cui si intende qui soffermarsi, la collaborazione poteva essere estorta con la minaccia di rimozione dall’incarico. La sostituzione di coloro che rivestivano cariche a “nomina libera” era lasciata all’arbitrio dei ministri, ma negli altri casi era necessario attenersi al «Decreto sulla posizione dei funzionari civili» (Bunkan bungenrei) e al «Decreto sui provvedimenti disciplinari verso funzionari civili» (Bunkan chōkairei).<sup>46</sup> Questi decreti erano stati emanati dal governo Yamagata contemporaneamente a quello sulle nomine, in modo da regolare ogni diverso aspetto delle sostituzioni di funzionari amministrativi. Il Consiglio Privato divenne nel 1900 competente per eventuali emendamenti.

La rimozione dall’incarico era prevista sotto due forme, destituzione (*menshoku*, BB art. 2, 3) e sospensione (*kyūshoku*, BB art. 11). Nel caso di funzionari *chokunin*, entrambi i provvedimenti erano autorizzati dall’imperatore su richiesta del Primo ministro (BB art. 14). La destituzione, ossia la perdita definitiva dell’incarico, poteva essere causata da: a) condanna penale; b) grave stato d’infermità fisica o psichica; c) dimissioni volontarie; d) esubero di personale dovuto a mutamenti straordinari nell’organizzazione dell’Ufficio governativo; e) deliberazione della commissione disciplinare competente (a livello superiore o *hannin*). Quando intesa come provvedimento punitivo, la destituzione comportava l’allontanamento dal servizio per almeno due anni (BB art. 4).<sup>47</sup> La commissione disciplinare unica per funzionari superiori era formata da sei funzionari civili *chokunin* scelti dal Primo ministro e presieduta da un membro del Consiglio Privato, il cui voto contava in caso di parità tra i commissari (BC art. 10-12).

<sup>43</sup> Vedi Kobayashi Yūgo, Koike Seiichi (a cura di), *Rikken Seiyūkaiishi*, Tōkyō, Rikken Seiyūkaiishi shuppan kyoku, vol. 4 (*Hara Takashi sōsai jidai*), 1926, p. 712.

<sup>44</sup> Tamai Kiyoshi, 1999, pp. 276-280. Kobashi, rieletto membro della Camera bassa sino al 1930, fu segretario generale del Consiglio dei ministri nel governo Kiyoura e ministro dell’Istruzione nel governo Hamaguchi. Fu iscritto, nell’ordine, a Seiyūkai, Seiyūhontō e Minseitō.

<sup>45</sup> Com’è noto, rapporti di questo tipo sono rimasti radicati nella cultura politica del Giappone contemporaneo. Vedi ad es. Masumi, *Gendai seiji*.

<sup>46</sup> D.i. 62, 63 del 28/3/1899. D’ora in poi citati come BB e BC.

<sup>47</sup> Erano motivo di punizione sia l’infrazione di doveri ufficiali sia una condotta privata biasimevole. BB art. 2. Vedi anche il «Regolamento sui doveri dei funzionari» (Kanri fukumu kiritsu), d.i. 39 del 30/7/1887.





La sospensione aveva invece carattere temporaneo, sebbene risultasse in una rimozione definitiva al decorrere dei tre anni (dal 1903 ridotti a due) stabiliti come termine massimo per il reintegro in servizio. Per il tempo in cui era sospeso, un funzionario subiva una riduzione di due terzi dello stipendio, ma una volta ripreso servizio, il periodo di sospensione non era sottratto al calcolo della sua anzianità; egli non era perciò danneggiato in termini di avanzamento di ruolo, né di retribuzione dopo il pensionamento (BB art. 12). La sospensione avveniva in caso di: a) inchiesta da parte di una commissione disciplinare; b) incriminazione in un procedimento penale; c) esubero straordinario di personale; d) necessità dovuta alla «situazione degli affari amministrativi dell'Ufficio governativo» (*Kanchō jimu no tsugō ni yori hitsuyō naru toki*).

L'ultima motivazione, alquanto indeterminata, costituiva in effetti una soluzione di compromesso tra l'esigenza di proteggere i funzionari da provvedimenti ingiusti e quella di evitare che l'organizzazione dell'esecutivo perdesse eccessivamente in mobilità interna. Seiyūkai e Kenseikai si avvalsero però del potere di sospensione per effettuare in modo sistematico sostituzioni di natura prettamente politica. Il fenomeno sembra essersi manifestato con particolare evidenza nella classe dei Governatori provinciali. Ecco come Wakatsuki, nelle sue memorie, ricorda fatti risalenti al 1924-26:

Appendice di ogni passaggio di governo ossia cambio di ministro dell'Interno erano le sostituzioni di Governatori provinciali, poiché costoro si comportavano in modo estremamente parziale a vantaggio del governo e del partito di governo. In particolare generale indignazione era suscitata dal fatto che il Seiyūkai tirava dalla propria parte Governatori e Capi Distretto e otteneva da loro sostegno in occasione delle elezioni.

Quindi, non appena divenni ministro dell'Interno, i membri del Kenseikai chiesero a gran voce che fosse effettuata una grande sostituzione di Governatori provinciali. [...] mi dicono: «Ora è il momento di colpire il nemico, dunque colpiscilo. Male il Governatore, ma i peggiori sono Capi Distretto e commissari di polizia. Non è assurdo non eliminarli?» [...] Siccome sostenevo che il ministero dell'Interno non si sarebbe spinto a tanto e non prendevo in considerazione le loro richieste, dicevano: «Il Kenseikai non va», «Questo ministro dell'Interno non va». Ero terribilmente impopolare. Ma poiché a ciò ero preparato, mi ostinavo a respingere le loro richieste. (Wakatsuki Reijirō, 1950, pp. 281-282)

Wakatsuki sospese in tutto diciassette Governatori su quarantasette; altri sei rassegnarono invece le dimissioni. I successivi passaggi di governo da un partito all'altro furono caratterizzati da “sostituzioni incrociate”: ogni nuovo ministro dell'Interno sospendeva i Governatori sospetti di nutrire simpatie per la parte avversa e li sostituiva con altri funzionari legati al proprio partito, spesso scelti tra quelli destituiti da precedenti esecutivi per analoghi motivi. Così il governo Tanaka (1927-29) sospese ventidue Governatori e ne reintegrò in servizio quattordici, mentre il governo Hamaguchi (1929-31) ne sospese dodici e ne riportò in carica quindici. L'apice di questa tendenza fu raggiunto al tempo del governo Inukai, ultimo e più breve esecutivo di partito (durò soltanto cinque mesi tra 1931

e 1932): ventisette Governatori furono sospesi e tra i loro sostituti si contarono ventuno funzionari precedentemente rimossi.<sup>48</sup> Quale efficacia ebbero simili provvedimenti? Nel 1931 l'illustre costituzionalista Minobe Tatsukichi pubblicava alcune osservazioni sulla «tendenza della burocrazia alla partitizzazione» (*kanryō no seitōka no keikō*):

Nei regolamenti ufficiali è stabilita, in apparenza, la distinzione tra *seimukan* e *jimukan*; si afferma che le funzioni politiche spettano ai soli *seimukan*, mentre ai *jimukan*, che non hanno alcun rapporto con la politica, spettano solo funzioni amministrative. Ma in realtà, non essendo tale principio del tutto applicato, avviene incessantemente che persone considerate *jimukan* si occupino di funzioni politiche; ciò è particolarmente evidente nei *jimukan* operanti nell'ambito del ministero dell'Interno, a cominciare dai Governatori provinciali, o come il Direttore generale del Dipartimento per la Sicurezza, o il Sovrintendente generale della Polizia di Tōkyō. I funzionari che occupano simili posizioni, proprio come dei *seimukan*, assumono naturalmente una coloritura di partito, condividendo con [i membri del] governo sostituzioni e alterne fortune; sebbene non siano ufficialmente iscritti a un partito, di fatto sono considerati dagli altri come filo-Seiyūkai o filo-Minseitō, e tale è anche la percezione che essi finiscono per avere di se stessi.

Però, tale tendenza può essere osservata soltanto in una minoranza della burocrazia; è invece un fenomeno indiscutibile che la maggior parte della burocrazia, nel contesto della politica dei partiti (*seitō seiji*, sistema politico in cui il governo è espressione del partito di maggioranza), tenda a rendersi autonoma assai più di quanto non facesse al tempo della politica burocratica (*kanryō seiji*). In generale, la relazione tra burocrazia e governo non è più, come nei tempi passati, una relazione tra protettore e seguace. [...] Per i funzionari di ogni dicastero, il ministro è anzi un elemento estraneo penetrato a forza, verso il quale da parte loro non c'è minimamente da aspettarsi un sentimento di fedeltà come quello che il vassallo nutre per il suo signore.

È naturale che in tali condizioni il senso di obbedienza verso il governo della burocrazia si indebolisca, cosicché si manifesta la tendenza della burocrazia a rendersi autonoma. (Minobe Tatsukichi, 1931, pp. 5-6)

Si avverte, in questa analisi, un senso di precarietà della collaborazione tra partiti e burocrazia e il presagio di quel rovesciamento di rapporti di forza che si sarebbe verificato a breve. Paradossalmente furono proprio i due grandi partiti, nel tentativo di rafforzarsi al governo, ad alimentare l'inclinazione dei funzionari a invadere la sfera della politica. Incapaci di generare una classe dirigente autonoma dalla burocrazia, i partiti non riuscirono a concepire, né tanto meno ad attuare, riforme sufficienti a determinare una reale evoluzione democratica dello Stato. Anni più tardi Ozaki Yukio, un veterano della politica parlamentare, descrisse la relazione tra burocrazia e partiti usando parole che suonano come un epitaffio:

<sup>48</sup> Numerose informazioni e commenti sulle sostituzioni di Governatori sono raccolti in Kuribayashi Teichi, 1930; Asahi shinbunsha tsūshinbu (a cura di), 1928. Vedi anche *Seitō seiji to chihōkan no chii* (La politica dei partiti e la posizione dei funzionari provinciali), in Mizuno Rentarō, cit., pp. 160-175. Ripubblicato in Matsunami Niichirō (a cura di), Mizuno Rentarō, op. cit., pp. 241-254. Per la cronologia completa delle nomine vedi Senzenki kanryō seidō kenkyūkai (a cura di), Hata Ikuhiko, cit., pp. 333-349.



Il protettore dei burocrati era la cricca feudale (*hanbatsu*),<sup>49</sup> i partiti combattevano questa cricca feudale. Dopo un'asprissima lotta, essi l'hanno finalmente abbattuta; ciò nonostante, poiché gli uomini di partito non avevano la forza di condurre realmente l'amministrazione, hanno accolto i burocrati seguaci della cricca feudale e li hanno innalzati a propri dirigenti. Nei partiti si diceva che dopo aver abbattuto la cricca feudale si doveva guidare e riformare la burocrazia, ma al contrario i partiti hanno finito per essere sopraffatti dai burocrati. (Ozaki Yukio, 1937, p. 95)

## BIBLIOGRAFIA

### *Opere in giapponese*

Asahi shinbunsha tsūshinbu (a cura di), *Kensei monogatari* (Storia politica delle Province), Tōkyō, Sekaisha, 1928.

朝日新聞社通信部編 『県政物語』 東京、世界社、1928

Fukai Eigo, *Sūmitsuin jūyō giji oboegaki* (Note su casi importanti trattati dal Consiglio privato), Tōkyō, Iwanami shoten, 1953.

深井英五『枢密院重要議事覚書』 東京、岩波書店、1953

Hara Keiichirō (a cura di), *Hara Takashi nikki* (Diario di Hara Takashi), Tōkyō, Kengensha, 1950, 9 voll.

原奎一郎編『原敬日記』 東京、乾元社、1950、全9巻

Hata Ikuhiko, *Kanryō no kenkyū: fumetsu no pawā. 1868-1983* (Ricerca sulla burocrazia: un potere immortale. 1868-1983), Tōkyō, Kōdansha, 1983.

秦郁彦『官僚の研究：不滅のパワー・1868-1983』 東京、講談社、1983

Hirose Yoshihiro (a cura di), *Danshaku Wakatsuki Reijirō danwa sokki* (Note stenografiche di conversazioni con il barone Wakatsuki Reijirō), Tōkyō, Yumani shobō, 1999.

広瀬順昭監修・編集、若槻礼次郎『男爵若槻礼次郎談話速記』 東京、ゆまに書房、1999

Ishigami Ryōhei, *Seitō shiron. Hara Takashi botsugo* (Storia di un partito. Dopo la scomparsa di Hara Takashi), Tōkyō, Chūō kōronsha, 1960.

石上良平『政党史論原敬没後』 東京、中央公論社、1960

Itō Yukio, *Taishō demokurashii to seitō seiji* (Democrazia Taishō e politica dei partiti), Tōkyō, Yamakawa shuppansha, 1998 (I ed. 1987).

伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』 東京、山川出版社、1998

<sup>49</sup> Vale a dire l'oligarchia d'epoca Meiji, in cui primeggiavano uomini originari dei feudi di Satsuma e di Chōshū.

Kinbara Samon, *Taishōki no seitō to kokumin. Hara Takashi naikakuka no seiji katei* (Partiti e nazione nel periodo Taishō. Il processo politico sotto il governo Hara Takashi), Tōkyō, Hanawa shobō, 1973.

金原左門『大正期の政党と国民 — 原敬内閣下の政治過程』東京、塙書房、1973

Kindai Nihon kenkyūkai (a cura di), *Seitō naikaku no seiritsu to hōkai* (Formazione e rovina dei governi di partito), Tōkyō, Yamakawa shuppansha, 1984.

近代日本研究会編『政党内閣の成立と崩壊』東京、山川出版社、1984

Kobayashi Yūgo, Koike Seiichi *et al.* (a cura di), *Rikken Seiyūkaiishi* (Storia del Rikken Seiyūkai), Tōkyō, Rikken Seiyūkaiishi shuppan kyoku, 1924-43, 10 voll.

小林雄吾・小池靖一・他編『立憲政友会史』東京、立憲政友会史出版局、1924-43、全10巻

Kuribayashi Teiichi, *Chihō kankai no hensen: naimubatake no shinjin kyūjin* (Cambiamenti nel mondo dei funzionari provinciali: i nuovi e i vecchi nel settore dell'Interno), Tōkyō, Sekaisha, 1930.

栗林貞一『地方官界の変遷：内務畑の新人旧人』東京、世界社、1930

Masuda Tomoko, “Seitō naikaku to Sūmitsuin. Meiji kenpō taisei no genkai” (Governi di partito e Consiglio privato. I limiti del sistema costituzionale Meiji), in Kindai Nihon kenkyūkai (a cura di), *Seitō naikaku no seiritsu to hōkai* (Formazione e rovina dei governi di partito), Tōkyō, Yamakawa shuppansha, 1984.

増田知子「政党内閣と枢密院明治憲法体制の限界」（近代日本研究会編『政党内閣の成立と崩壊』東京、山川出版社、1984）

Masumi Junnosuke, *Gendai seiji. 1955 nen igo* (Politica contemporanea. Dal 1955), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, 1985, 2 voll.

升味準之助『現代政治 — 1955年以後』東京、東京大学出版会、1985、全2巻

Masumi Junnosuke, *Nihon seitō shiron* (Saggio di storia dei partiti giapponesi), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, 1965-1980, 7 voll.

升味準之助『日本政党史論』東京、東京大学出版会、1965-1980、全7巻

Matsunami Niichirō (a cura di), *Ronsaku to zuihitsu: Mizuno hakase koki kinen* (Saggi critici e annotazioni: in occasione del settantesimo genetliaco del Dottor Mizuno), Tōkyō, Mizuno Rentarō sensei koki shukugakai jimusho, 1937.

松波仁一郎編『論策と随筆:水野博士古稀記念』東京、水野鍊太郎先生古稀祝賀會事務所、1937

Matsuo Takayoshi, *Taishō demokurashii no gunzō* (Ritratto di gruppo della democrazia Taishō), Tōkyō, Iwanami shoten, 1990.

松尾尊兌『大正デモクラシーの群像』東京、岩波書店、1990

Minobe Tatsukichi, “Seitō seiji ni okeru kanryō” (La burocrazia nella politica dei partiti), *Chūō kōron*, 46, 8, 1931, pp. 1-15.

美濃部達吉「政党政治に於ける官僚」『中央公論』46、8、1931、1-15頁



- Mizuno Rentarō, *Gakan dansetsu* (Frammenti dei miei pensieri), Tōkyō, Banri-kaku shobō, 1930.  
 水野鍊太郎『我観談屑』東京、萬里閣書房、1930
- Morohashi Noboru, *Meiji kenpō to Sūmitsuinsei. Sūmitsuin seidoron* (La Costituzione Meiji e il Consiglio privato. Un approccio istituzionale al Consiglio privato), Tōkyō, Ashi shobō, 1964.  
 諸橋襄『明治憲法と枢密院制 — 枢密院制度論』東京、芦書房、1964
- Naikaku kanpō kyoku (a cura di), *Hōrei zensho* (Raccolta completa di Leggi e Decreti), Naikaku kanpō kyoku, pubblicato annualmente dal 1887.  
 内閣官報局編『法令全書』東京、内閣官報局、定期刊行物
- Oka Yoshitake, Hayashi Shigeru (a cura di), *Taishō demokurashiki no seiji. Matsumoto Gōkichi seiji nisshi* (La politica al tempo della democrazia Taishō. Il diario politico di Matsumoto Gōkichi), Tōkyō, Iwanami shoten, IV ed. 1993 (I ed. 1959).  
 岡義武、林茂編『大正デモクラシー期の政治—松本剛吉政治日誌』東京、岩波書店、第4版1993 (第1版1959)
- Oka Yoshitake, *Tenkanki no Taishō* (Taishō, punto di svolta), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, 1969.  
 岡義武『転換期の大正』東京、東京大学出版会、1969
- Ozaki Yukio, *Nihon wa dō naru ka* (Dove va il Giappone?), Tōkyō, Gojōrō, 1937.  
 尾崎行雄『日本はどうか』東京、五城楼、1937
- Senzenki kanryō seidō kenkyūkai (a cura di), Hata Ikuhiko, *Senzenki Nihon kanryōsei no seido-soshiki-jinji* (L'apparato burocratico del Giappone prebellico: istituzione, organizzazione, sostituzioni di personale), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, 1981.  
 戦前期官僚制度研究会編・秦郁彦著『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京、東京大学出版会、1981
- Shūgiin, Sangiin (a cura di), *Gikai seido nanajūnenshi*. Vol. *Teikoku gikaishi* (Settant'anni di storia del sistema parlamentare. Storia del Parlamento imperiale), Tōkyō, Ōkurashō insatsu kyoku, 1962.  
 衆議院、参議院編『議会制度七十年史—帝国議会史』東京、大蔵省印刷局、1962
- Taikakai (a cura di), *Naimushōshi* (Storia del ministero dell'Interno), Tōkyō, Taikakai, 1970-71 (ristampa: Hara shobō 1984), 4 voll.  
 大霞会編『内務省史』東京、原書房、全4巻
- Tamai Kiyoshi, *Hara Takashi to Rikken Seiyūkai* (Hara Takashi e il Rikken Seiyūkai), Tōkyō, Keiō gijuku daigaku shuppankai, 1999.  
 玉井清『原敬と立憲政友会』東京、慶応義塾大学出版会、1999



Tōyama Shigeki, Adachi Shizuko, *Kindai Nihon seijishi hikkei* (*Vademecum* di storia politica del Giappone moderno), Tōkyō, Iwanami shoten, 1961.

遠山茂樹、安達淑子『近代日本政治史必携』東京、岩波書店、1961

Wakatsuki Reijirō, *Kofūan kaikoroku* (*Memorie di Kofūan*), Tōkyō, Yomiuri shinbunsha, 1950.

若槻礼次郎『古風庵回顧録』東京、読売新聞社、1950

Yasuda Hiroshi, *Taishō demokurashii shiron. Taishū minshushugi taisei heno tenkei to genkai* (*Saggio sulla storia della democrazia Taishō. Verso la creazione di una democrazia di massa: cambiamenti e limiti*), Tōkyō, Azekura shobō, 1994.

安田浩『大正デモクラシー史論—大衆民主主義体制への転形と限界』東京、校倉書房、1994

#### *Opere in inglese*

Duus, Peter, *Party Rivalry and Political Change in Taishō Japan*, Cambridge, Mass., Harvard UP, 1968.

Scalapino, Robert, *Democracy and the Party Movement in Prewar Japan: the Failure of the First Attempt*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1953.

Spaulding, Robert M., *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations*, Princeton, New Jersey, Princeton UP, 1967.